

Políticas públicas

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2007*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS

Este texto analisa o desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante o ano de 2007. A gestão das finanças públicas do primeiro ano do Governo Estadual foi conflituosa, mas meritória. Apesar de não ter tido sucesso em aprovar aumento de impostos em duas tentativas, a condução focada em boas medidas (que foram desde cortes de despesa até a venda de ações do Banrisul) ajudou a execução orçamentária dos recursos do Tesouro.¹ Mesmo que a crise fiscal do RS continue, pela primeira vez nos últimos cinco anos, o Governo não teve que recorrer a um empréstimo para pagar o 13º salário do funcionalismo.

Para detalhar como isso aconteceu, inicialmente, são examinados os fatos mais relevantes das finanças públicas, depois, no item 2, o comportamento do ICMS, principal tributo da receita estadual. No item 3, apresenta-se a arrecadação do ICMS por setores da economia gaúcha; e, por fim, no item 4, demonstra-se a execução orçamentária estadual.

1 Os fatos mais relevantes²

Para enfrentar a difícil situação financeira do Estado,³ o Governo encaminhou, antes mesmo da sua posse, um conjunto de projetos que faziam parte de um programa de reestruturação das finanças públicas, preparado pela equipe de transição de governo.⁴ O mais importante deles era o que prorrogava as alíquotas de ICMS para o setor elétrico, os combustíveis e as telecomunicações.⁵

Entretanto quase todos os projetos apresentados foram rejeitados pela Assembleia Legislativa em dezembro de 2006, com exceção de dois: a contratação emergencial de técnicos para uma empresa estadual e a

* Artigo recebido em 22 jan. 2008.

** E-mail: ameneghetti@fee.tche.br

Site: <<http://alfredomeneghetti.googlepages.com>>.

O autor agradece os comentários e as sugestões dos colegas Renato Antônio Dal Maso, Roberto da Silva Wiltgen e Maria Luiza Blanco Borsatto, bem como a colaboração da estagiária Iara Welle. Além disso, o texto foi enriquecido pelo fornecimento de dados da Contadoria e Auditoria Geral do Estado da Secretaria da Fazenda (CAGE-Sefaz), através de Marilene Lopez Cortes de Meirelles. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

¹ A análise baseia-se nas receitas e nas despesas da Administração Direta, compreendendo tanto aquelas decorrentes da execução orçamentária propriamente dita quanto os repasses financeiros havidos para as autarquias e fundações supervisionadas.

² É importante chamar atenção para o fato de que foram destacadas (de forma resumida) somente aquelas atividades fazendárias desenvolvidas pelo Governo do Estado que foram marcantes ao longo do ano de 2007. Para isso, foi seguida a cronologia que está apresentada no link **Notícias** do site da Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2008a).

³ Há mais de 30 anos, é difícil a situação financeira do Estado, que ocorre em função tanto do caráter crônico do déficit primário como também do crescente aumento da dívida pública estadual. Várias estratégias financeiras têm sido implementadas pelo Executivo, como saques do Caixa Único, operações de crédito, renegociação de dívida, aumento do ICMS, privatizações de estatais, alienações de bens e uso de recursos dos depósitos judiciais (Meneghetti Neto, 2007, p. 101).

⁴ Esses projetos tinham um conteúdo fiscal e administrativo e envolviam o corte de cargos de confiança, o represamento de reajustes para o funcionalismo público e o aumento das alíquotas do ICMS de três setores.

⁵ Esse projeto procurava, na realidade, manter as alíquotas de ICMS em um patamar elevado, as quais haviam vigorado, no RS, de abril de 2005 a dezembro de 2006. O aumento das alíquotas do ICMS havia sido de 25% para 30% nesses três produtos, que são vitais para o Rio Grande do Sul, pois contribuem enormemente para as finanças públicas. Existe um extraordinário grau de concentração do ICMS gaúcho. A participação desses três setores — combustíveis (27,5%), comunicações (10,3%) e energia elétrica (9,3%) — chega quase à metade do ICMS total (47,11%) do RS (Meneghetti Neto, 2007, p. 104).

autorização para o Estado recuperar as dívidas com a União, referentes a investimentos feitos pelo Governo Estadual em rodovias federais.

Mas, logo após a posse, foi novamente anunciada uma série de ações para buscar o reequilíbrio das contas públicas. Dentre elas, podem ser destacadas a adoção do regime de caixa⁶, a suspensão, por 100 dias, de vários tipos de despesas⁷ e a obrigação de todas as secretarias de diminuir em 20% as despesas com cargos em comissão (CCs) e em 30% as despesas de custeio, levando em conta as suas prioridades.

Ainda em janeiro, foi anunciado outro conjunto de ações e medidas para ampliar a receita e ajudar no esforço de equilibrar as finanças públicas. O objetivo das medidas foi incentivar a competitividade e o crescimento econômico no Rio Grande do Sul, e a estimativa era de uma receita de R\$ 500 milhões, dos quais R\$ 200 milhões viriam da modernização da Receita⁸ e outros R\$ 300 milhões de uma adequação tributária⁹. Além disso, foi importante a continuação dos programas de educação fiscal e A Nota é Minha, que fazem com que o contribuinte possa ter boas práticas de cidadania.

Em maio, foi criado um grupo formado por representantes da Receita Estadual e da Procuradoria Geral do Estado (PGE), para agilizar a cobrança da dívida ativa. Ficou definido que haveria a implantação, pela Receita Estadual, de um banco de dados com informações

patrimoniais e de endereço dos devedores, para posterior repasse das informações à PGE, com vistas à utilização nas ações de execução fiscal, para agilizar a localização e a penhora de bens.¹⁰

Outro fato importante que ocorreu na metade de 2007 foi a aprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), da gestão financeira de 2006 do Poder Executivo. Esse parecer do TCE é fundamental, porque oferece amplo material ao Poder Legislativo, que deve aprovar, ou rejeitar, as contas do Executivo.¹¹ O relatório teve 27 ressalvas, algumas administrativas, mas a grande maioria delas está estreitamente relacionada à difícil situação financeira do Governo Estadual, o que acaba trazendo dificuldades para cumprir as determinações das Constituições Estadual e Federal sobre gastos com saúde e educação (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2007, p. 377).

Também ao longo do primeiro semestre, o Banrisul procedeu à uma longa trajetória para aumentar seu capital por meio de uma emissão de ações no mercado. Em assembléia geral, os acionistas aprovaram as mudanças no estatuto social, que prepararam o Banco para esse evento, que ocorreu em agosto de 2007. O leilão de ações preferenciais do Banrisul levantou R\$ 1,2 bilhão, sendo que o Governo destinou essa receita à instituição de dois fundos, o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-Prev) e o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-Prev).¹² Os recursos dos fundos tiveram

⁶ O regime de caixa significa que a autorização de gastos será dada somente quando houver recursos disponíveis para efetuarlos. Isso evita que ocorram repasses e pagamentos sem receitas efetivas. Com isso, o Governo pode somente pagar as prioridades ou as despesas emergenciais.

⁷ Essas despesas se referem a contratos, convênios, diárias, aquisição de passagens, abertura de concursos e contratação de pessoal.

⁸ No que diz respeito às ações de modernização da Receita, podem ser destacadas três delas. A primeira refere-se ao programa de estímulo aos setores econômicos, com reduções de alíquotas setoriais. A segunda é a formação de um grupo de trabalho para recuperação de créditos da dívida ativa, envolvendo a Secretaria da Fazenda, a Procuradoria Geral do Estado, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça. E a terceira é a modernização da gestão da administração tributária, com a utilização das ferramentas e dos controles existentes sobre os contribuintes, com vistas à redução da sonegação fiscal, ampliando a arrecadação potencial do Estado.

⁹ Três ações podem ser destacadas. A primeira é a mudança nos critérios de transferência de saldo credor de exportação, estimulando a compra de matéria-prima dentro do RS. A segunda é a equiparação dos produtores rurais aos consumidores urbanos de baixa renda, estabelecendo a cobrança do ICMS sobre o consumo residencial no limite de 100kw/mês, com a aplicação da alíquota de 12%. E a terceira é a reavaliação dos benefícios fiscais (isenção, créditos presumidos e reduções da base de cálculo), bem como a imposição de novas condições.

¹⁰ Aliás, esse é sempre um ponto para o qual que o TCE chama atenção, pois o Estado somente conseguiu cobrar em 2006 menos do que 1,5% dos R\$ 13,8 bilhões que existem de crédito da dívida ativa. Além disso, o Estado quase nunca conseguiu ir muito além desse patamar de cobrança. Em 2001, resgatou somente 2,7% do total e, nos anos seguintes, 3,4%, 3,9%, 2,2% e 3,2%, respectivamente, de 2002 a 2005 (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2007, p. 185). Contudo existe a informação da Procuradoria Geral do Estado de que é possível cobrar apenas R\$ 3,1 bilhões, ou 15,2% desse total. O resto, R\$ 17,2 bilhões (84,8%), seria "moeda podre", de difícil recuperação, ou seja, são massas falidas, processos de cobranças superiores há cinco anos, empresas que já deram baixa na Fazenda e execuções fiscais em fase de recurso há mais de 10 anos (Barcelos, 2007, p. 6).

¹¹ O parecer do TCE é fundamental, porque analisa de maneira global o desempenho das ações do Governo do Estado em seus aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, econômico e operacional, referentes a cada exercício financeiro. Invariavelmente, o TCE tem aprovado sempre com ressalvas e recomendações as prestações de contas dos últimos anos, em razão do déficit estrutural gaúcho.

¹² O Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual destina-se a gastos para as futuras aposentadorias e será constituído com 10% do produto líquido da venda das ações preferenciais do Banrisul, do resultado de suas aplicações e de outras rendas

contas específicas, cujos saldos estão sendo divulgados mensalmente, sendo proibida a sua aplicação no Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC), o chamado “Caixa Único”.

Em setembro, o Governo enviou à Assembléia Legislativa o Projeto de Orçamento de 2008, cuja proposta ele convencionou chamar de “orçamento realista”, pois o documento apresentava um déficit de R\$ 1,3 bilhão. No entender do Governo, isso era fundamental, pois um orçamento realista apresenta uma programação de despesas e receitas reais, a qual o Governo cumpre efetivamente. Mas a bancada parlamentar de oposição viu nisso uma manobra para facilitar a aprovação de aumento de impostos e ingressou no Tribunal de Justiça do Estado com um pedido de liminar. Foi solicitada uma retificação do Orçamento, apontando as fontes de recursos para cobrir o déficit. A Justiça aceitou esse pedido e determinou que o Governo reenviasse o projeto de orçamento com essas alterações.

Em outubro de 2007, o Governo encaminhou um conjunto de projetos de maior impacto fiscal ainda do que o rejeitado no final do ano passado. O elenco de medidas incluiu aumento de alíquota de ICMS, criação do fundo para pagamento de precatórios, Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual, extinção de cargos em comissão e regras para aposentadoria de novos servidores. Porém, apesar da intensa articulação com a mídia e principalmente com os deputados, o principal projeto (o de aumento de alíquotas) foi rejeitado novamente pela Assembléia, sendo que os demais seguem tramitando.

E, no início de dezembro, o Governo não precisou pedir empréstimo ao Banrisul para pagar o 13º salário, pois a Assembléia lhe havia autorizado retirar cerca de R\$ 400 milhões dos fundos previdenciários da venda de ações do Banrisul. Como condição, o Governo impôs a si próprio o compromisso de recolocar o dinheiro no FE-Prev em seis parcelas, entre maio e outubro de 2008. Na realidade, pela primeira vez nos últimos cinco anos, o Governo adotou outra estratégia para pagar o 13º salário.¹³

que a ele sejam destinadas. Já o Fundo de Equilíbrio Financeiro tem como objetivo garantir o provimento de recursos adicionais, para auxiliar no financiamento do déficit do atual regime próprio de previdência do Estado. Será constituído por 90% do resultado da venda das ações preferenciais do Banrisul e rendimentos de suas aplicações financeiras. Os repasses mensais desse fundo ao regime próprio de previdência social do Estado ocorrerão por, no mínimo, sete anos a partir de sua implantação (Rio Grande do Sul, 2008b).

¹³ O empréstimo do Banrisul foi o meio mais utilizado nos últimos anos, a ponto de, no ano de 2006, o Tribunal de Contas do

Concluindo, com exceção dos dois projetos de aumento das alíquotas de ICMS, que geraram muito desgaste político, todos os demais projetos de aporte fiscal tiveram impacto importante nas finanças públicas. A série de ações executadas para o reequilíbrio das contas públicas no início do Governo, o conjunto de medidas de modernização da Receita e de adequação tributária, a venda de ações do Banrisul, os programas de educação fiscal e A Nota é Minha e, por fim, a agilização da cobrança da dívida ativa permitiram redefinir os procedimentos administrativos e aumentar a receita.

Também a aprovação das contas do Executivo pelo TCE ajudou a legitimar as ações do mesmo, além de oferecer um ótimo subsídio ao Legislativo e à sociedade em geral. E, finalmente, a idéia do “orçamento realista”, mesmo que tenha sido frustrada mais tarde, foi importante, porque a sociedade não pode ser confrontada com orçamentos que não retratam a realidade das finanças estaduais.

De certa forma, todas as medidas tomadas pela equipe executiva tiveram efeitos concretos, tanto para honrar os compromissos, como para mostrar a gravidade da situação fiscal do Rio Grande do Sul. A seguir, detalham-se o comportamento das receitas e, depois, a execução orçamentária.

2 O comportamento do ICMS

Para medir a evolução do principal tributo na arrecadação estadual, o ICMS, entre os anos 2000 e 2007, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudo anterior (Meneghetti Neto, 2007). Em primeiro lugar, foram contrapostas as taxas de crescimento da economia gaúcha (medidas pelo Produto Interno Bruto) com as do ICMS¹⁴, e, depois, mediu-se a arrecadação do ICMS do ano de 2007 em relação à do ano anterior.

Estado chegar a questionar o Governo por deixar despesas para a sucessora sem dinheiro reservado para cobri-las, o que poderia ferir a Lei da Responsabilidade Fiscal (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2007, p. 380). Mas, em todos os anos desde 2003, o TCE nunca chegou a invalidar o procedimento, pois não há irregularidade, uma vez que sempre foi encaminhado pedido de autorização legislativa.

¹⁴ A estatística da arrecadação do ICMS desse item não considera a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamentos em atraso. Ao se adotar esse procedimento, busca-se uma precisão maior no monitoramento do ICMS. Por essa razão, ela é diferente daquela apresentada no item 3.

Quando se compara a arrecadação do ICMS com o desempenho do PIB gaúcho, é importante ter presente que a composição das duas variáveis tem muitas peculiaridades, o que pode distorcer a interpretação.¹⁵ Entretanto, mesmo assim, julgou-se oportuno compará-las, seguindo-se os mesmos procedimentos já usuais no Rio Grande do Sul, como o do Tribunal de Contas do Estado (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2007, p. 46). A Tabela 1 apresenta a evolução das duas variáveis nos últimos seis anos.

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do ICMS e do PIB do RS — 2003-07

ANOS	ICMS	PIB
2003	-4,0	1,7
2004	-2,0	3,4
2005	9,0	-2,8
2006	5,1	2,7
2007	-1,2	7,0

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2008.
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Disponível em: <<http://www.fee.tcche.br>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

¹⁵ Especificamente, elas possuem uma estrutura bem diversificada nas suas composições e, além disso, foram atualizadas por deflatores distintos. Obviamente, o melhor seria considerar a evolução de todos os setores do PIB que são tributados pelo ICMS, uma vez que as exportações estão desoneradas do imposto. Entretanto, como essa estatística é difícil de ser obtida, tem-se adotado a comparação pura e simples do PIB e do ICMS. Considerando-se uma série maior, de 1970 a 2007, fica evidente a defasagem das duas variáveis: o PIB cresceu 278%; e o ICMS, somente 195% no período. Isso fica também comprovado no teste da elasticidade-renda do ICMS, dividindo-se a série em quatro períodos e considerando-se como variável independente o PIB e como variável dependente o ICMS. Especificamente nos anos 70, a elasticidade-renda do ICM gaúcho ficou em 0,9, o que significa dizer que, para cada variação de 1% no PIB, o ICM respondeu (positivamente) com 0,9%. Uma *performance* melhor ainda foi verificada nos anos 80, quando a elasticidade-renda do ICMS saltou para 1,41, devido à reforma tributária que alargou a base desse tributo. Entretanto, nos anos 90, a elasticidade-renda foi negativa em 0,48, devido às perdas causadas pela inflação do período 1991-93. A partir de 2000, o ICMS voltou a apresentar um coeficiente positivo em 0,59, mas bem abaixo do dos anos 70 e 80, o que leva a concluir que, atualmente, o Estado está tendo cada vez menos condições de acompanhar o crescimento da economia.

Praticamente, as duas variáveis tiveram variação distinta, com sinais contrários, com exceção do ano de 2006. O PIB aumentou nos anos de 2003 (1,7%), 2004 (3,4%) e 2007 (7%), e a arrecadação do ICMS caiu -4%, -2% e -1,2% respectivamente. É interessante notar que, nos dois anos (2005 e 2006) em que o Governo pode contar com alíquotas do ICMS majoradas em três produtos (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações), houve aumento de arrecadação.

No ano de 2007, a economia teve um desempenho melhor do que o do ano anterior (7,0%), pois foi ajudada pela safra, que acabou repercutindo no aumento da produção de soja, milho e trigo, e também pelo desempenho da indústria¹⁶, que lhe garantiu maior fôlego. Entretanto a arrecadação do ICMS caiu 1,2%, pois está sendo comparada com a do ano anterior, que tem uma base maior, devido ao aumento das alíquotas.

Outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapor a arrecadação mensal de um ano em relação à do ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar o péssimo desempenho da arrecadação do ICMS ao longo do ano de 2007, principalmente em março (-10,3%), setembro (-8,7%), junho (-7,7%) e outubro (-7,4%), em valores atualizados para primeiro de dezembro de 2007.

Dois meses podem ser considerados excelentes (agosto e dezembro), apresentando um aumento de ICMS de 9,7% e 14,1% em relação ao mesmo período do ano anterior. Mas esses poucos meses de resultados positivos não foram suficientes para compensar as perdas, e o resultado do ICMS anual caiu 1,2% em relação ao do ano anterior, alcançando somente R\$ 12,3 bilhões. Certamente, o fato de não se ter conseguido aprovar o aumento das alíquotas do ICMS repercutiu negativamente nas finanças estaduais, justamente em função da alta participação desses produtos na arrecadação.

O Gráfico 1 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a arrecadação do ICMS do ano de 2007 ficou abaixo daquela de 2006 durante boa parte do ano. Essa fraca *performance* em relação à do ano anterior dificultou muito a gestão fiscal, especialmente quanto às despesas de custeio (pagamento do funcionalismo) e ao serviço da dívida.

¹⁶ De acordo com o IBGE (Indic. IBGE, 2008), a produção física industrial, no acumulado de janeiro a novembro de 2007, chegou à ótima *performance* de um crescimento de 8% em relação ao mesmo período do ano anterior, somente superada por Minas Gerais (8,8%). Conseqüentemente, o problema da queda de arrecadação do ICMS não foi devido ao desempenho da indústria.

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 2006 e 2007

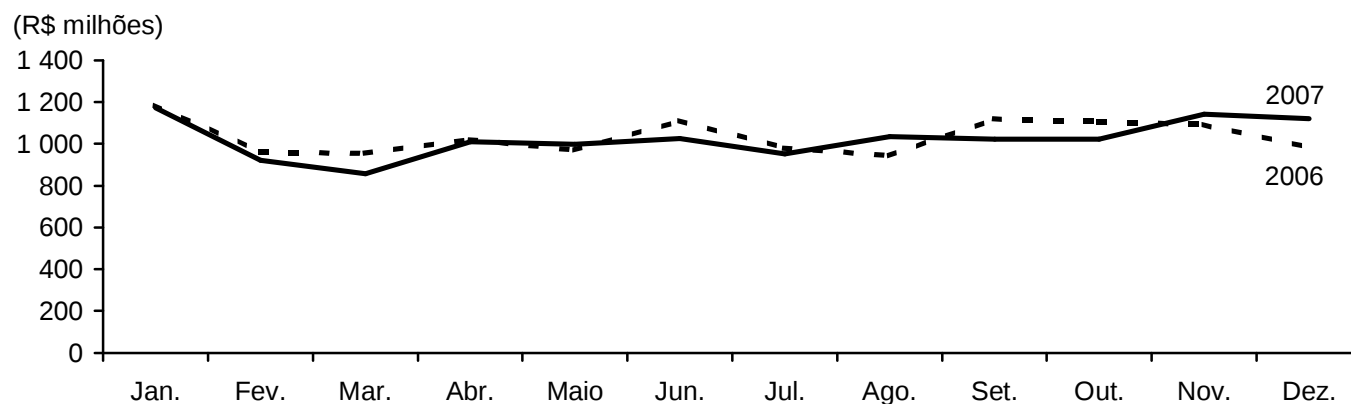
MESES E TOTAL	VALORES (R\$ milhões)		VARIÇÃO %
	2006	2007	
Janeiro	1 186	1 174	-1,0
Fevereiro	961	921	-4,2
Março	955	856	-10,3
Abril	1 021	1 009	-1,1
Maio	970	999	2,9
Junho	1 111	1 025	-7,7
Julho	981	953	-2,8
Agosto	944	1 036	9,7
Setembro	1 119	1 022	-8,7
Outubro	1 105	1 024	-7,4
Novembro	1 092	1 142	4,6
Dezembro	982	1 121	14,1
TOTAL	12 428	12 282	-1,2

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de dezembro de 2007 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

Gráfico 1

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 2006 e 2007



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Impostos estaduais/ICMS/Desempenho. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/SAR/SAR-WEB-ARR-DES_1.asp?p_menu=8>. Acesso em: 29 jan. 2008.

3 A arrecadação do ICMS por setores

Através da Tabela 3, pode-se analisar o desempenho da arrecadação do ICMS dos principais setores da economia gaúcha em 2007, em relação ao mesmo período do ano anterior.¹⁷

Nota-se que a composição dos setores que dão origem à arrecadação do ICMS gaúcho está toda centrada na indústria de transformação (quase a metade do total do ICMS), vindo, logo a seguir, o comércio atacadista, os serviços e outros e o comércio varejista. Por esse

motivo, o fato de esse setor ter apresentado um desempenho negativo de 2,6% fez a arrecadação do ICMS total cair em relação à do ano anterior. Isso se deu mesmo com o aumento de seis setores do ICMS: produção animal, indústria extrativa, indústria de beneficiamento, montagem, comércio atacadista e varejista. O aumento da arrecadação desses setores não conseguiu contrabalançar a queda da indústria, pois, em seu conjunto, a arrecadação do ICMS caiu 1,2% em relação à do mesmo período do ano anterior. As dificuldades de caixa do Executivo foram enormes, ainda que a execução orçamentária dos recursos do Tesouro tenha sido superavitária, como pode ser visto no item seguinte.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no RS — 2006 e 2007

SETORES DA ECONOMIA E TOTAL	VALORES (R\$ 1 000)		VARIAÇÃO %
	2006	2007	
Produção animal e extração vegetal	72 642	75 542	4,0
Indústria extrativa mineral	35 839	40 153	12,0
Indústria de transformação	5 238 534	5 104 177	-2,6
Indústria de beneficiamento	361 108	405 858	12,4
Indústria de montagem	62 901	125 775	100,0
Indústria de acondicionamento e recondicionamento	8 658	8 260	-4,6
Comércio atacadista	3 579 826	3 608 066	0,8
Comércio varejista	1 412 713	1 547 937	9,6
Serviços e outros	1 866 660	1 565 568	-16,1
TOTAL	12 638 880	12 481 337	-1,2

FONTE: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Arrecadação do ICMS por setores**. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de dezembro de 2007 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

¹⁷ Convém salientar que a estatística da arrecadação do ICMS desse item considera a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamentos em atraso. Por essa razão, é diferente daquela do item anterior.

4 A execução orçamentária

Através da Tabela 4, pode-se notar a execução orçamentária do ano de 2007.¹⁸ As receitas correntes, que englobam as receitas tributárias, as patrimoniais, as industriais e as provenientes de transferências correntes, alcançaram R\$ 18,9 bilhões. Dessas receitas, são excluídas as despesas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e as despesas correntes. Às primeiras corresponde a provisão de R\$ 1,8 bilhão que todos os estados e municípios devem destinar ao Fundef. Já as despesas correntes atingiram R\$ 15,8 bilhões e englobam os gastos com pessoal e material de consumo, dentre outros. O resultado orçamentário foi superavitário em R\$ 1,3 bilhão.

Entretanto o resultado do orçamento de capital foi deficitário em R\$ 573 milhões. Isso pode ser explicado pelo fato de as receitas (com o auxílio da União, de R\$ 22,8 milhões, e das vendas das ações do Banrisul, no valor de R\$ 1,2 bilhão) terem sido superadas pelas despesas (pressionadas pelas amortizações da dívida, que chegaram a R\$ 1,6 bilhão).

Totalizando-se essas rubricas, nota-se que o Executivo conseguiu equilíbrio orçamentário, tendo chegado, no ano de 2007, a uma situação superavitária de R\$ 710 milhões, o que foi conseguido justamente em função das melhorias na arrecadação, dos cortes das despesas de custeio e, principalmente, através da venda de ações do Banrisul, como pode ser visto no Gráfico 2.

Ao longo do ano de 2007, quase todos os resultados orçamentários foram negativos (principalmente nos meses de fevereiro, março, abril e setembro). A exceção foi o mês de julho, quando ingressaram os recursos da venda de ações do Banrisul. Entretanto esses recursos não puderam ser utilizados, pois foram destinados à criação do Fundo de Equilíbrio Previdenciário e do Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual.¹⁹

Dois itens têm dificultado a execução orçamentária do RS: o gasto com o pessoal e o pagamento da dívida. O comprometimento com o pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas e as transferências às autarquias e fundações), incluído nas despesas correntes, chegou a um patamar de R\$ 9,5 bilhões em 2007. Esse montante de despesa apresenta sérias dificuldades para ser executado, não só pelo alto patamar de gasto exigido como também pela sua rigidez e pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas já representam a metade do pagamento do pessoal total. Além disso, o número de matrículas dos servidores inativos e dos pensionistas das Administrações Direta e Indireta vem gradativamente aumentando nos últimos anos, como pode ser visto no Gráfico 3.

Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228.000 (1991) para 204.000 (2006), os inativos aumentaram de 79.000 para 127.000; e os pensionistas, de 48.000 para 51.000 no mesmo período.

A dívida é outra dificuldade que absorveu R\$ 1,8 bilhão no ano de 2007, incluindo amortização e pagamento dos encargos.²⁰ Esse montante representa quase duas arrecadações mensais de ICMS. Além disso, o estoque da dívida pública gaúcha é enorme, chegando a R\$ 49,4 bilhões, e está distribuído em parcelas com vencimentos a serem pagos até o ano 2028, como pode ser visto no Gráfico 4.²¹

Essas duas rubricas (pessoal e dívida), por serem rígidas e cada vez maiores, diminuem as possibilidades do Governo Estadual de realizar investimentos, que ainda estão em um nível muito baixo (de R\$ 332 milhões), representando somente 1,7% das receitas correntes. Conforme dados de 2006 da Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado tem o mais baixo investimento *per capita* do País: somente R\$ 56,00.²²

Finalmente, cabe salientar ainda que, ao se observar uma série histórica da execução orçamentária dos recursos do Tesouro, nota-se que as dificuldades das

¹⁸ A execução orçamentária estadual é apresentada mensalmente, de forma bem mais detalhada, pela Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2008), e tem-se optado em considerar a despesa empenhada como sendo a interpretação mais próxima da real situação das contas públicas.

¹⁹ De acordo com Zachia (2007), a aprovação, pela Assembleia Legislativa, desses dois fundos é um marco sem precedentes e é o começo de um ajuste estrutural de médio e longo prazos que eliminará uma das fontes de desequilíbrio das contas públicas, o pagamento de aposentadorias e pensões, que representa 52% dos gastos com pessoal. Depois do Banrisul, o Governo deve começar a preparar empresas de porte como o da CEEE, e o da Corsan, respeitando a autonomia administrativa e o regime jurídico de cada uma delas, para o encaminhamento do seu capital através da oferta de ações na Bovespa.

²⁰ Os valores do gasto com pessoal, das transferências e da dívida estão a preços correntes e fazem parte da demonstração contábil da CAGE (Rio Grande do Sul, 2008). Eles não foram apresentados discriminadamente na Tabela 4, para deixá-la mais simplificada.

²¹ Outro detalhe é que, nos próximos quatro anos, vencem R\$ 7,7 bilhões de parcelas da dívida gaúcha, que o Estado deverá negociar para alongar o seu prazo, pois não existem recursos disponíveis.

²² Os estados que mais investiram foram Acre (R\$ 790,00 *per capita*), Tocantins (R\$ 467,00 *per capita*), Roraima (R\$ 335,00 *per capita*) e Distrito Federal (R\$ 297,00 *per capita*), e os que menos investiram foram Bahia (R\$ 74,00 *per capita*), Alagoas (R\$ 72,00 *per capita*) e Goiás (68,00 *per capita*) (Brasil, 2008).

finanças estaduais foram as mesmas, ou seja, quase sempre o Governo gastou mais do que arrecadou. Basicamente, os superávits dos últimos 11 anos foram conseguidos de três maneiras: ou o Estado ganhou recursos com as privatizações (anos de 1996, 1997 e 1998), ou cancelou a conta Restos a Pagar²³ (ano de

2002), ou, ainda, quando vendeu as ações do Banrisul (ano de 2007). Concluindo, o Estado sempre tem conseguido superávit de forma “paliativa” e não duradoura, a qual se daria através da arrecadação da sua base tributária.

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do RS — 2007

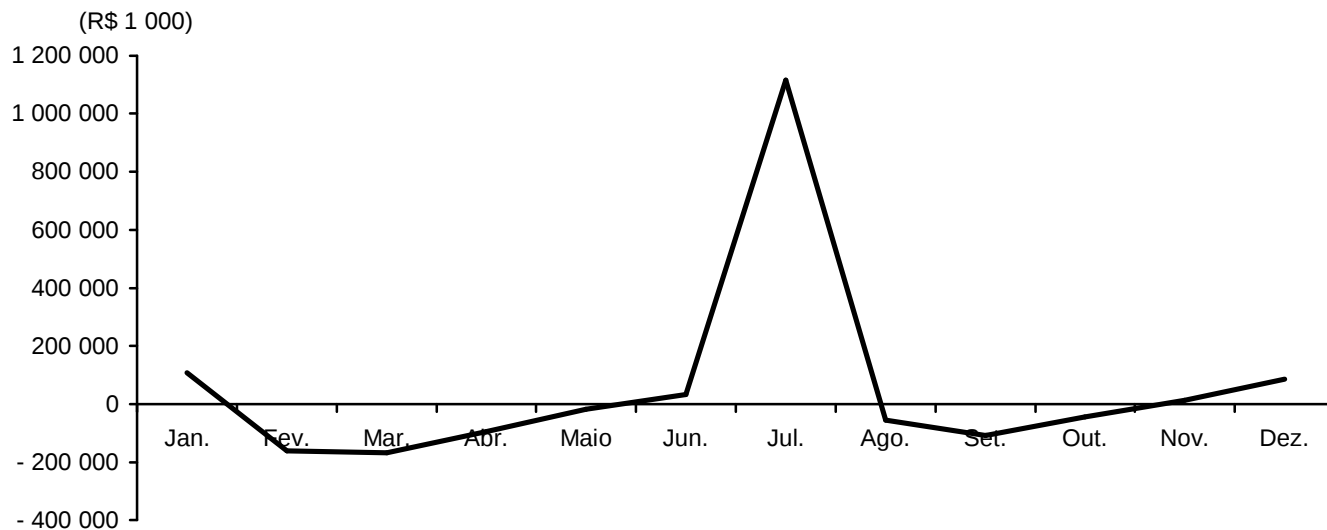
TÍTULOS	VALOR
A - Receitas correntes	18 883 458
B - Deduções para Fundef	-1 785 426
C - Despesas correntes	15 814 212
D - Resultado do orçamento corrente (A - B) - C	1 283 820
E - Receitas de capital	1 347 215
F - Despesas de capital.....	1 920 586
G - Resultado do orçamento de capital (E - F)	-573 371
H - Resultado (D - G)	710 449

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução Orçamentária da Administração Direta**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

NOTA: Os valores da execução orçamentária estão a preços correntes. Também é importante salientar que, além das receitas e despesas orçamentárias da Administração Direta, esse demonstrativo contempla, na despesa, as dotações e os empenhos efetuados por autarquias e fundações à conta do Tesouro do Estado.

Gráfico 2

Evolução do resultado orçamentário do RS — 2007

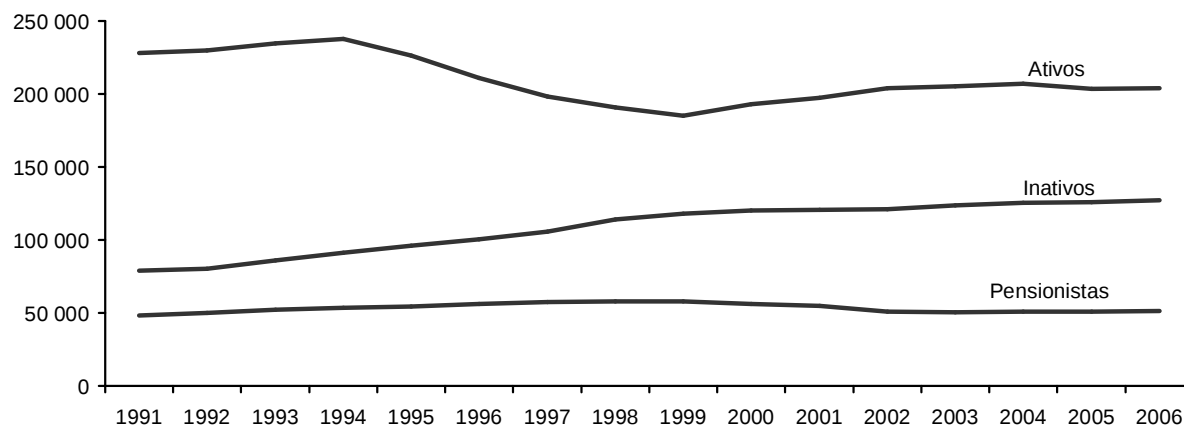


FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da Receita Orçamentária**. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/INF/SEF-DemContabeis.htm>. Acesso em: 14 jan. 2008.

²³ Nesse ano, as dívidas do Estado foram suspensas, por estarem prescritas, pois tinham mais de cinco anos.

Gráfico 3

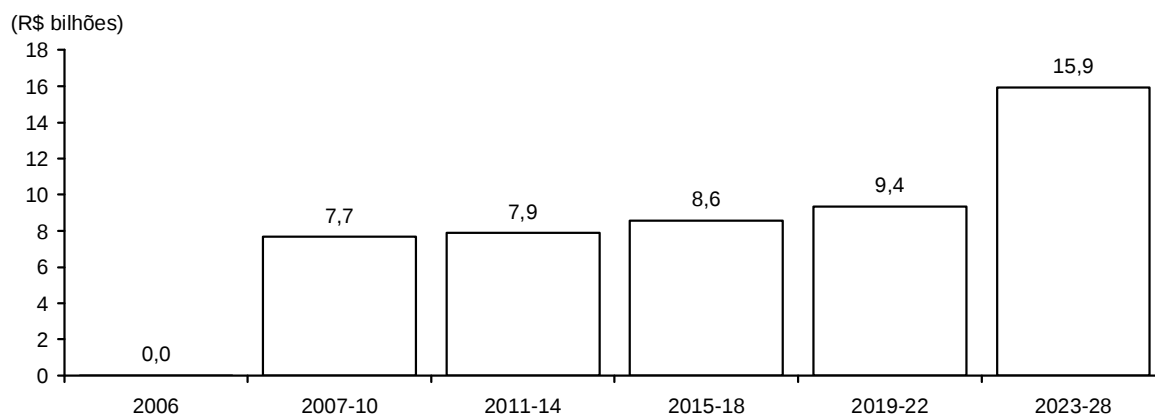
Número de matrículas dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas do RS — 1991-06



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Finanças estaduais/Documentos.
Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/INF/SEF-Documentos.htm>.
Acesso em: 14 jan. 2008.

Gráfico 4

Vencimentos da dívida pública do RS — 2006-28



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Finanças estaduais/Demonstrações contábeis/Balanco Geral do Estado. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/>. Acesso em: 14 jan. 2008.

5 Considerações finais

A gestão de finanças públicas, apesar de ter sido, no primeiro ano do Governo, muito conflituosa, teve mérito. Mesmo que a arrecadação do ICMS não tenha tido uma boa *performance* — até porque, na base de comparação do ano anterior, estão embutidas alíquotas mais elevadas —, as diversas ações implementadas pelo Executivo tiveram sucesso. A venda de ações do Bannisul e as medidas tanto de cortes de despesas como de melhoria nos procedimentos tributários contribuíram para as disponibilidades de caixa no encerramento do exercício. A execução orçamentária acumulada em 2007 foi superavitária, possibilitando ao Governo não ter que assumir empréstimo para pagar o 13º salário do funcionalismo.

Dois itens dificultaram a execução orçamentária: o gasto com o pessoal e o pagamento da dívida, que chegaram, respectivamente, a patamares de R\$ 9,5 bilhões e R\$ 1,8 bilhão no ano de 2007. Esses dois itens, somados com as despesas do Fundef, as transferências aos municípios e as despesas de manutenção da máquina administrativa, alcançaram a quase-totalidade dos recursos de que dispunha o Executivo, reduzindo, assim, a possibilidade de aumentar os investimentos públicos, que ainda estão em um patamar muito baixo.

Essa situação desfavorável das finanças deve impor a continuidade do esforço, para que o Executivo busque alternativas de receitas extras, tanto para chegar ao final do ano com equilíbrio orçamentário, como também para resolver o permanente déficit estrutural das finanças públicas gaúchas.

Referências

BARCELOS, A. Estado caça devedores: por que é tão difícil receber. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 6, 28 out. 2007.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Estados e municípios**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/>. Acesso em: 16 jan. 2008.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **O Produto Interno Bruto da economia gaúcha em 2007**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/statisticas/>>. Acesso em: 16 jan. 2008.

INDICADORES IBGE: Pesquisa Industrial Mensal. Produção Física — Regional. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/>>. Acesso em: 16 jan. 2008.

MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2006. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 34, n. 4, p. 101-112, 2007.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2006. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2007. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/contas_governador/>. Acesso em: 14 jan. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da Receita Orçamentária**. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/INF/>. Acesso em: 14 jan. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Veja também/Notícias**. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/SEF/>. Acesso em: 16 jan. 2008a.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **180 dias**. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/>>. Acesso em: 16 jan. 2008b.

ZACHIA, L.F. Responsabilidade com o futuro. **Zero Hora**, Porto Alegre, 17 ago. 2007.